



فصلنامه علوم محیطی، دوره پانزدهم، شماره ۳، پاییز ۱۳۹۶

۱-۱۸

چالش‌های دستورکارگذاری محیط زیست در ایران

مریم اسماعیلی فرد^۱، هومان لیاقتی^{۲*}، احمد ساعی^۱ و حمیدرضا ملک محمدی^۳

^۱ گروه علوم سیاسی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد علوم و تحقیقات، تهران، ایران

^۲ گروه اقتصاد کشاورزی، پژوهشکده علوم محیطی، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران

^۳ گروه علوم سیاسی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، ایران

تاریخ پذیرش: ۹۶/۴/۱۴

تاریخ دریافت: ۹۵/۲/۲۴

اسماعیلی فرد، م.، ه. لیاقتی، ا. ساعی و ح. ر. ملک محمدی. ۱۳۹۶. چالش‌های دستورکارگذاری محیط زیست در ایران. فصلنامه علوم محیطی. ۱۵(۳): ۱-۱۸.

سابقه و هدف: با وجود قدمت اقدامات تقنینی در حوزه محیط زیست ایران، وضعیت محیط زیست کشور به گواهی «شاخص عملکرد زیست‌محیطی»، «شبکه ردپای جهانی» و «بانک جهانی» با هدف «محیط زیست مطلوب» در سند چشم‌انداز ۱۴۰۴ فاصله قابل توجهی دارد. در جست‌وجوی چرایی این نقصان این مقاله از منظر رشته سیاست‌گذاری عمومی به دنبال اولویت‌بندی و تبیین چالش‌های سیاست‌گذاری محیط زیست در جمهوری اسلامی ایران در مرحله اول از مدل مرحله‌ای جونز است. در مدل مرحله‌ای به صورت ایده‌آل تیپیک عملکرد دولت و تصمیم‌گیران به پنج مرحله به هم وابسته زیر تقسیم می‌شود: مرحله شناخت مشکل و قرار گرفتن آن در دستورکار حکومت، مرحله ارائه راه‌حل‌ها، مرحله تصمیم‌گیری، مرحله اجرا و مرحله ارزیابی.

مواد و روش‌ها: تمرکز این مقاله بر آسیب‌شناسی مرحله شناخت مشکل و قرارگرفتن در دستورکار است. منظور از شناخت مسئله و قرار گرفتن در دستورکار، فرآیندی است که به کمک آن، اندیشه‌ها و موضوعات از طریق مراجع مختلف سیاسی بالا می‌آیند تا از سوی یک نهاد سیاسی مانند نهاد قانون‌گذاری یا قضایی مورد توجه قرار گیرند. اگر چه مکان‌های اندکی - مانند قوه مقننه، قضائیه یا کمیسیون تنظیمی - وجود دارند که قادر به وضع رسمی تقویم‌های (دستورکارهای) سیاست‌گذاری‌اند؛ اما منابع بی‌شماری هستند که موضوعات این تقویم‌ها، از آنها بیرون می‌آیند.

با توجه به ماهیت و محدود بودن ادبیات موضوع در کشور از میان رویکردهای پژوهشی، رویکرد تلفیقی و طرح تحقیقاتی اکتشافی برگزیده شد. در این صورت‌بندی طرح پژوهشی، گردآوری و تحلیل داده‌ها ابتدا به صورت کیفی و سپس کمی صورت می‌گیرد و در نهایت یک‌جا تفسیر می‌شود. کاربرد عمده این نوع طرح پژوهشی در بررسی عمیق و با جدید موضوعاتی است که پژوهشگر در خصوص آنها فاقد چارچوب راهنما و ابزار سنجش است.

نتایج و بحث: یافته‌های پژوهش نشان داد؛ عمده‌ترین چالش‌های سیاست‌گذاری محیط زیست در مرحله شناخت مشکل و قرار گرفتن در

* Corresponding Author. E-mail Address: h-liaghati@sbu.ac.ir

دستور کار که منجر به افت شاخص‌های کمی و کیفی منابع حیاتی کشور شده است به ترتیب عبارت‌اند از: اولویت‌دهی به مسائل پیش روی کشور بر مبنای ملاحظات اقتصادی، سیاسی و امنیتی (و نه زیست‌محیطی)، ضعف مشارکت شهروندان و گروه‌های ذی‌نفع در تعیین و اولویت‌بندی نیازهای محلی، ضعف هماهنگی بین ارگان‌ها و سازمان‌های دولتی متولی و موثر بر محیط زیست، غفلت جوامع محلی از منافع توسعه پایدار و تمرکز بر مطالبات رشد محور و کوتاه‌مدت، فقدان مکانیزم‌های پایین به بالا برای طرح مسائل عمومی واقعی در تقویم سیاست‌گذاری زیست‌محیطی، فقدان اطلاعات و آمار دقیق از وضعیت موجود و روندهای آتی محیط زیست، کم‌توجهی به کانال‌های ارتباطی نظیر رسانه‌ها و مطبوعات برای انتقال مسائل به لایه‌های بالاتر برای قرار گرفتن در دستور کار.

نتیجه‌گیری: بهبود شاخص‌های محیط زیست ایران بر اساس «شاخص عملکرد زیست‌محیطی»، «شبکه ردپای جهانی» و «بانک جهانی» با هدف «محیط زیست مطلوب» در سند چشم‌انداز ۱۴۰۴ نیازمند حل چالش‌های دستور کارگذاری است.

واژه‌های کلیدی: سیاست‌گذاری محیط زیست - برنامه‌ریزی محیط زیست - مدل مرحله‌ای جونز - روش تحقیق تلفیقی - طرح تحقیقاتی اکتشافی.

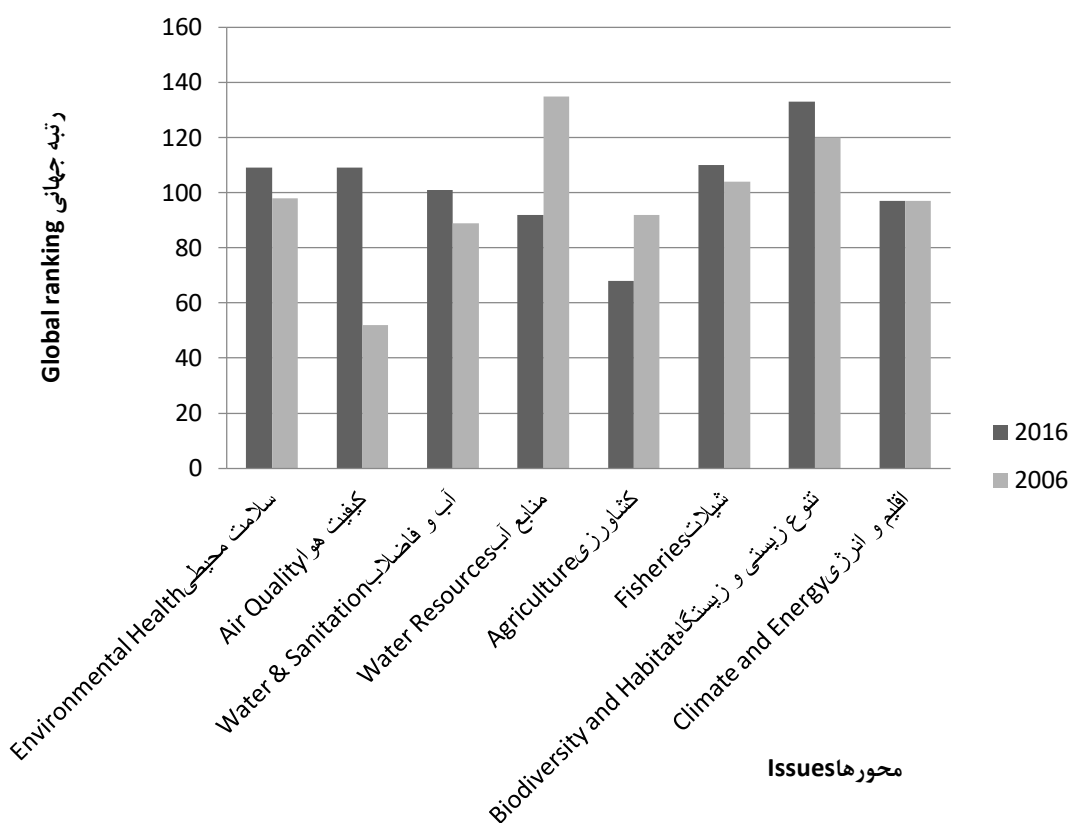
مقدمه

زیست‌محیطی هر کشور طی ده سال فراهم می‌کند. بیشترین میزان افت رتبه ایران در محور کیفیت هوا و شاخص کیفیت هوای خانگی است. در مقابل محور کشاورزی و شاخص راندمان نیتروژن بیشترین ارتقا را تجربه کرده‌اند (Country rankings on the EPI, 2016) (شکل شماره ۱). بر اساس کتاب شاخص‌های ارزیابی و پایش تحقق سند چشم‌انداز ۱۴۰۴ (Secretariat of the Expediency Council, Commission on Prospects and Elite Affairs, 2014) ضروری است که ایران با ۲۴ کشور منطقه در حوزه‌های مختلف رقابت و جایگاه برتر را کسب کند. مقایسه رتبه شاخص عملکرد زیست‌محیطی ایران و کشورهای منطقه حاکی از جایگاه ۱۸ ایران است که در میانه افق چشم‌انداز ضرورت عزم جدی برای جبران عقب‌ماندگی در این حوزه را ایجاب می‌کند (شکل شماره ۲).

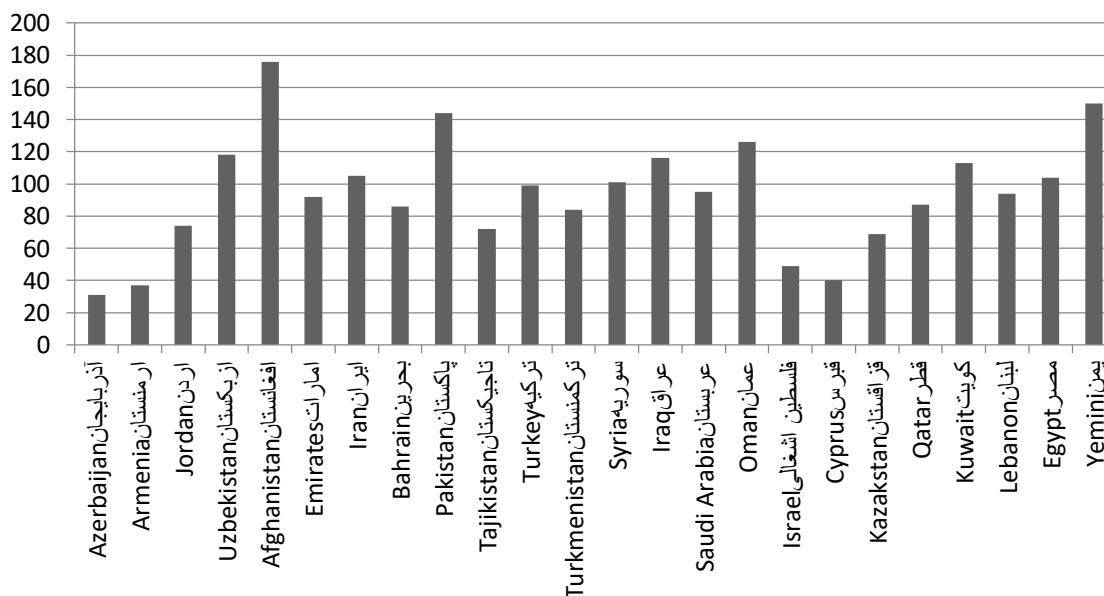
این وضعیت ایران در حوزه محیط زیست در شرایطی است که اولاً سابقه سیاست‌های تنظیمی در حوزه محیط زیست کشور به نیم قرن می‌رسد و ثانیاً تا افق ۱۴۰۴ و هدف دستیابی به رتبه اول منطقه فقط دو برنامه توسعه مانده است. بر این مبنای هدف این مقاله آسیب‌شناسی سیاست‌گذاری محیط زیست با هدف ارتقا عملکرد زیست‌محیطی ایران است.

طبق گزارش اخیر «شاخص عملکرد زیست‌محیطی»، ایران در رتبه ۱۰۵ام جهان قرار دارد (EPI, 2016). شاخص عملکرد زیست‌محیطی در هر دوره با تغییراتی در محورها و شاخص‌ها و نیز تعداد کشورها روبه‌رو می‌شود. گزارش اخیر شاخص عملکرد زیست‌محیطی، کشورها را در دو سیاست محوری، ۹ موضوع و ۲۰ شاخص سنجیده و مقایسه می‌کند. اعدادی که به‌عنوان هدف در نظر گرفته می‌شوند با مراجعه به منابعی همچون پیمان‌ها و توافق‌های بین‌المللی، استانداردهای تعیین‌شده بین‌المللی و قضاوت متخصصان بر مبنای اجماع نظر صاحب‌نظران تعیین می‌شود. شاخص‌ها در واقع به‌عنوان نشانگری از عملکرد هر کشور در شاخص مزبور است و تفاوت بین وضع به وجود آمده را با آنچه که بر مبنای اهداف باید به آن می‌رسید و اختلاف و فاصله بین آنها را بررسی می‌کند (Mohammadi et al., 2013).

به همین دلیل تغییر رتبه و امتیاز یک کشور طی گزارش‌های مختلف گویای صعود یا سقوط عملکرد زیست‌محیطی یک کشور نیست. برای رفع این نقیصه در گزارش سال ۲۰۱۶ اقدام به بازسنجی وضعیت کشورها در سال ۲۰۰۶ بر اساس شاخص‌های سال ۲۰۱۶ شده است. مقایسه وضعیت یک کشور در هر یک از محورها و شاخص‌ها در دو سال ۲۰۰۶ و ۲۰۱۶ تصویری گویا از روند عملکرد



شکل ۱- مقایسه رتبه بندی جهانی ایران در محورهای عملکرد محیط زیستی ۲۰۱۶ و بازسجی سال ۲۰۰۶
 Fig. 1- Comparison of global ranking of Iran in 2016 environmental performance axes and 2006 review



شکل ۲- مقایسه رتبه منطقه ای ایران در شاخص عملکرد محیط زیستی ۲۰۱۶
 Fig. 2- Comparison of regional rank of Iran on Environmental Performance Indicators (2016)

دستور کار است. شناسایی درست مسئله از اهمیت بسیاری برخوردار است و ناکامی بسیاری از سیاست‌ها، مربوط به عدم شناخت صحیح مسئله است.

منظور از مشکل عمومی یک نیاز انسانی، یک محرومیت و یا نارضایتی است که توسط یک فرد احساس شده و باعث می‌شود که برای آن به دنبال راه‌حل بگردد (Jones, 1970). (Alvani et al. (2006) مسئله عمومی را یک نیاز، یک کمبود و یک محدودیت یا یک نارضایتی محسوس در جامعه می‌داند که تشخیص‌دانی و احساس شدنی است و برای آن راه‌حل جست‌وجو می‌شود.

Vahid (2004) چهار ویژگی را برای مشکلات عمومی قائل می‌شود. نخست آنکه مشکلات عمومی به یکدیگر مرتبط و وابسته‌اند و بنابراین ضروری است که به جای تقسیم‌بندی مشکلات به اجزای مستقل، با اتخاذ یک روش کلیتی مشکلات را به عنوان عناصر به یکدیگر وابسته بررسی کنیم. دوم آنکه مشکلات ساخته‌های ذهنی هستند که از تبدیل تجربه به قضاوت انسانی پدید می‌آیند. به همین دلیل است که اطلاعات یکسان، تفاسیر مختلفی را پیرامون طبیعت مشکل و نحوه برخورد با آن ایجاد می‌کنند. سوم آنکه مشکلات عمومی به هیچ وجه طبیعی نیستند؛ بلکه به افراد یا گروه‌هایی که آنها را تعریف می‌کنند بستگی دارند. چهارم آنکه مشکلات عمومی تغییرپذیر و پایدارند. به این معنی که تعاریف متعدد از مشکلات به‌طور منطقی باعث فراوانی راه‌حل‌ها می‌شود. راه‌حل‌ها و مشکلات اجتماعی دائماً دچار تغییر و اصلاح می‌شوند و بسیاری از راه‌حل‌ها در طول زمان عدم کارایی خود را نشان می‌دهند و بنابراین با وجود آنکه مشکل همچنان در دستور کار قرار دارد راه‌حل‌های متفاوتی طی زمان برای آن تعریف می‌شود.

مشکلات بی‌شمار هستند و تصمیم‌گیر ناچار است که با توجه به محدودیت‌ها، شمار محدودی از مشکلات را بررسی و پاسخ دهد. این مسئله سبب شکل‌گیری فرآیندی رقابتی می‌شود که در خلال آن مشکلات به

منظور از سیاست‌های زیست‌محیطی مجموعه فعالیت‌های دولت است که روی کیفیت محیط زیست و استفاده از منابع طبیعی اثر می‌گذارد و یا در پی اثرگذاری است. این سیاست‌گذاری در سه سطح زیرملی، ملی و بین‌المللی صورت می‌گیرد. در سیاست‌گذاری محیط زیست، سیاست‌گذار سعی می‌کند تا بین عوامل مختلف اعم از آلاینده‌ها، عوامل به‌وجودآورنده آلودگی و محیطی که تحت آلودگی قرار گرفته است؛ با روش خاص خود برای حل مشکل پل ارتباطی به‌وجود آورد (Ghavipankeh and Zarei, 2004).

راهبردهای مطالعه سیاست‌های دولتی توسط علوم سیاست‌گذاری جنبه‌های مدیریتی، اداری و ساماندهی را در بر می‌گیرد. در انجام این امر از راهبردهای مختلفی استفاده شده است که نویسندگان این مقاله، راهبرد فرآیندهای سیاست‌گذاری (Policy process) را برگزیده‌اند (Ashtarian, 2008). مدل فرآیندی یا چرخه‌ای مدلی مفهومی است که فرآیند سیاست‌گذاری عمومی را از خلال حرکت در مراحل متوالی نمایش می‌دهد. پیش‌فرض این مدل آن است که تنها در صورت شناخت «چگونه بودن دولت» می‌توان درباره «چگونه باید بودن آن» نظر داد (Jones, 1970).

جونز به صورت ایده‌آل تیپیک عملکرد دولت و تصمیم‌گیران را به پنج مرحله به هم وابسته زیر تقسیم می‌کند:

۱. مرحله شناخت مشکل و قرار گرفتن مشکل در دستور کار حکومت
۲. مرحله ارائه راه‌حل‌ها
۳. مرحله تصمیم‌گیری
۴. مرحله اجرا
۵. مرحله ارزیابی

این مقاله به‌طور خاص بر چالش‌های مرحله اول از چرخه سیاست‌گذاری عمومی متمرکز می‌شود. در مدل چرخه‌ای اولین مرحله، شناسایی مسئله و قرار گرفتن در

از طرفی نهادهای متولی و مسئول را مشخص می‌کند و از طرف دیگر هر اندازه درباره تعریف مشکل توافق بیشتری شکل بگیرد و حوزه مشکل وسیع‌تر معرفی شود؛ امکان قرار گرفتن مشکل در دستورکار و بررسی جدی آن افزایش می‌یابد به این دلیل که با مشروعیت و مقبولیت سیاسی تصمیم‌گیر پیوند برقرار می‌کند.

در مرحله تجمع گذر از شناخت فردی به گروهی رخ می‌دهد. در این مرحله افراد برای حفظ یا تغییر شرایط اقدام به تجمع یا گروه می‌کنند. به اعتقاد Gusfield (1981) در عرصه عمومی برخی از افراد و گروه‌ها از دسترسی و قدرت بیشتری برای شکل‌دهی به تعریف مشکل عمومی برخوردارند. این توان بیشتر منبعت از سازمان‌دهی بهتر و برخورداری از منابع بیشتر است که برقراری ارتباط با تصمیم‌گیر را تسهیل کرده و بنابراین امکان تاثیر بر تصمیمات را افزایش می‌دهد.

نمایندگی، کارگروهی برای وارد کردن یک مسئله به دستورکار است. با مفهوم نمایندگی میان وقایع اجتماعی و اعمالی که در پاسخ به آنها به وسیله سیاست‌گذاران انجام می‌پذیرد؛ ارتباط برقرار می‌شود. نمایندگی از طریق کارآفرینان و یا پیمانکاران سیاسی صورت می‌گیرد. این افراد به دو دسته طبقه‌نخبگان اجتماعی، فرهنگی، اقتصادی و سیاسی و دسته گردانندگان حرکت‌های جمعی تقسیم می‌شوند. به میزان کمبود سرمایه‌نخبگی در جامعه، شاهد جنجال، ایجاد تجمع و رادیکالیسم در روند شناخت مشکل و قرار گرفتن در دستورکار هستیم.

از آنچه گفته شد می‌توان نتیجه گرفت که همه مشکلات بالقوه، با شرایطی، احتمال ورود به دستورکار را دارند. اما همه آنها منجر به اتخاذ سیاست نمی‌شوند. برای فهم چرایی این بحث می‌توان دستورکار را به دو دسته دستورکار سیستمی و دستورکار نهادی تقسیم کرد.

دستورکار سیستمی همه موضوعاتی را در بر

دنبال تحمیل خود بر سیاست‌گذار هستند. این فرآیند را می‌توان به صورت ایده‌آل تیپیک به ۴ مرتبه ترتیبی ادراک، تعریف، تجمع و نمایندگی تقسیم کنیم. ادراک تعیین‌کننده تعریف مشکل است. سیستم ارزش‌ها و باورهای افراد سبب می‌شود که یک موقعیت به‌عنوان منبع مشکل قلمداد شود یا نشود. در واقع مشکلات برساخته‌های اجتماعی هستند که ادراک خاصی از واقعیت را نشان می‌دهند.

این تلقی از ماهیت مشکل با مفهوم مرجعیت مولر قرابت دارد. به اعتقاد Muller (1999) سیاست‌گذاری عمومی ایجاد نوعی قرائت یا تصویری از واقعیت است که بر اساس آن عمل می‌شود. با رجوع به این تصویر شناختی که مرجعیت سیاست‌گذاری نامیده می‌شود؛ بازیگران به سازمان دریافت‌های خویش از نظام پرداخته، با راه‌حل‌ها مواجه می‌شوند و پیشنهادهایی برای عمل خویش ارائه می‌کنند. ایجاد مرجعیت از یک سیاست با فرآیندی دوگانه مرتبط است. نخست؛ کشف رمز از واقعیت که موجب کاهش ابهام و شفافیت جهان می‌شود و دوم رمزگذاری مجدد که از خلال روش‌های عملیاتی مناسب برای یک برنامه عمل عمومی تعریف می‌شود.

مرجعیت، حاصل فعالیت کنشگران فعال به عنوان واسطه است. کار واسطه آفرینش تصاویر شناختی است که فهم و درک یک مسئله از طریق گروه‌های موجود و توصیف راه‌حل‌های مناسب را امکان‌پذیر می‌کند و بنابراین از موقعیتی استراتژیک برخوردار است (Muller, 1999).

پس از ادراک به‌عنوان مبنایی برای شناخت مشکل، تعریف به‌عنوان بیان برخی واقعیات و انجام قضاوت ارزشی درباره آن انجام می‌شود. مشکل باید به‌گونه‌ای تعریف شود که اولاً بر مبنای آن تعریف بتوان راه‌حل‌های عملی برای حل مشکل در نظر گرفت و دوماً علاوه بر ایجاد تلقی وجود راه‌حل‌های ممکن، حل مشکل را به دایره مسئولیت‌های اقتدار عمومی مربوط کند.

تعریف مشکل از اهمیت بالایی برخوردار است. زیرا

در شرایط قطعی بودن شئون و ثروت در جامعه، معمولاً مدل دسترسی از داخل غالب است. ابتکار طرح مشکل در این مدل از آن کارگزاران درون دستگاه حکومتی است. بنابراین به تصمیم‌گیران دسترسی دارند و حتی با کمترین میزان جلب توجه افکار عمومی، موضوعی را در دستور کار قرار می‌دهند.

در جوامع سلسله مراتبی و هرمی که فاصله رهبر و پیروان بسیار زیاد است، مدل غالب بسیج است. در این مدل ابتکار مشکل از آن رهبران است و بنابراین به آسانی وارد دستور کار می‌شود. اما به آن دلیل که اجرای تصمیم نیازمند حمایت مالی یا سرمایه‌های شهروندان است؛ موضوعات از دستور کار به افکار عمومی راه می‌یابد و تلاش می‌شود که از طریق تهییج مردم حمایت لازم در سطح جامعه شکل گیرد.

مبنای مدل بسیج عمل گروه‌های سازماندهی شده است که به دنبال دفاع یا توسعه منافع اجتماعی-حرفه‌ای خود و یا هدفی ایدئولوژیک هستند. مدل عرضه سیاسی مبین فعالیت‌های سازمان‌های سیاسی است که با هدف قرار گرفتن در وضعیت رقابتی مناسب‌تر در بازار سیاسی و جذب آراء بیشتر رای‌دهندگان انجام می‌گیرد. محرک اصلی عرضه سیاسی است و نه تقاضای اجتماعی. مدل رسانه‌ای منبعث از نقش روزافزون رسانه در جلب افکار عمومی حول محور یک موضوع و وادار کردن اقتدار حکومتی به سیاست‌گذاری و اقدام است.

Shafritz *et al.* (2012) معتقدند که رسانه‌های جمعی نقش پررنگی ایفا می‌کنند. رسانه‌ها می‌توانند موضوعی نسبتاً ناشناخته یا حتی بدون طرفدار را از طریق تبلیغ و افزایش شمار افرادی که این موضوع برایشان مهم است؛ برجسته کنند تا یک نهاد عمومی مجبور به اقدام شود.

در مدل پیشگیرانه، ابتکار عمل متعلق به حوزه اقتدار عمومی و تصمیم‌گیران دولتی است و بسیج عمل از مرکز و نه پیرامون شکل گرفته و در آن اراده‌گرایی سیاسی

می‌گیرد که درباره آنها توجه گسترده افکار عمومی و درک مشترک از لزوم اقدام توسط دولت وجود دارد. این موضوعات اغلب بارز و نوپا هستند و در موضوع مجادلات سیاسی قرار می‌گیرند. زمانی که موضوعی از دستور کار سیستمی به دلیل نوع موضوع، شرایط اجتماعی و وضعیت مرتبط با آن در شرایطی قرار بگیرد که توجه به آن توسط تصمیم‌گیران و سیاست‌گذاران ضروری شود، موضوع وارد دستور کار نهادی می‌شود و در نوبت تولید سیاست قرار می‌گیرد.

این تقسیم‌بندی دوگانه از دستور کار با مرحله اولویت‌بندی در الگوی Nelson (1984) نزدیکی دارد. در این الگو موضوعات پس از تشخیص و پذیرش قابلیت برای تبدیل شدن به کنش دولتی، اولویت‌بندی می‌شوند و در ساختار موضوعات قدیمی موجود در دستور کار قرار می‌گیرند و بر اساس اولویت وارد مرحله تصمیم‌گیری و اتخاذ سیاست می‌شوند.

Cobb *et al.* (1971) سه پیش‌شرط را برای ورود یک مشکل به دستور کار عمومی مطرح می‌کنند. نخست آنکه درباره موضوع آگاهی گسترده عمومی وجود داشته باشد. دوم آنکه وفاق عمومی درباره لزوم اقدام وجود داشته باشد و سوم آنکه درباره لزوم ورود دولت درک مشترک وجود داشته باشد.

نکته قابل‌تأمل این است که تفاوت در ساختار اجتماعی و سیاسی کشورها باعث می‌شود تا منطق راه‌یابی مشکلات به دستور کار یکسان نباشد. راجر کب ۳ مدل ابتکار از خارج، بسیج و دسترسی از داخل را در این باره مطرح می‌کند. در ساختارهای اجتماعی مبتنی بر یکسانی شهروندان مدل غالب ابتکار از خارج است. بر اساس آن گروه‌های غیرحکومتی مشکلی را طرح کرده و سپس سعی در ائتلاف با گروه‌های دیگر و یارگیری مضاعف از افکار عمومی می‌کنند. فشار افکار عمومی و عمومی شدن مطالبه درباره قرار گرفتن مشکل در دستور کار سبب اقدام تصمیم‌گیر می‌شود.

یک مسئله و سیاست‌های تاثیرگذار بر راه‌حل‌های آن سخن می‌گوید. این جو از افکار عمومی گرفته تا فعالیت‌های گروه‌های ذی‌نفع و سیاست‌های انتخاباتی را در بر می‌گیرد.

زمینه‌های اجتماعی عواملی همچون ارزش‌ها، باورهای اجتماعی-فرهنگی و ساختارهای قانون اساسی را در بر می‌گیرد و متغیرهای مداخله‌گر شامل آنهایی است که به نوعی در طراحی سیاست‌ها یا اجرای آنها دخیل خواهند بود (Malekmohammadi, 2015).

موضوعاتی که وارد دستور کار می‌شوند؛ گونه‌شناسی متفاوتی دارند. ویلسن بر مبنای تفرق و یا تمرکز هزینه‌ها و منفعت‌ها به این نکته اشاره می‌کند که در تعیین دستور کار، برد و باخت وجود دارد. و همواره گروه‌ها سعی می‌کنند تا موضوعات با منافع متمرکز خود را به هزینه پراکنده و متفرق در جامعه وارد دستور کار کنند. برای لوی بر مبنای سرشت توزیعی و تنظیمی موضوعات ۵ دسته موضوع را مطرح می‌کند. موضوعات سیاست توزیعی که به توزیع منابع جدید می‌پردازد. موضوعات سیاست‌های بازتوزیعی که به دنبال تغییر در توزیع منابع موجود است. موضوعات سیاست تنظیمی که هدف آن تنظیم و کنترل فعالیت‌هاست و در نهایت موضوعات سیاست‌های تاسیسی که پیرامون تاسیس یا سازمان‌دهی دوباره نهادهاست (Parsons, 2006).

لازم به ذکر است که مشکلات پس از ورود به دستور کار نهادی نیز همچنان به دلایل مختلف از جمله کاهش آنچه آنتونی داوونز (Downs, 1972). به آن چرخه موضوع-توجه (Issue-Attention Cycle) می‌گوید؛ احتمال خروج یا جایگزینی با موضوعات جدید را دارند. علاوه بر امکان خروج موضوعات به دلیل کاهش توجه به موضوع، عدم تصمیم نیز از جمله موارد خروج موضوع از دستور است. به اعتقاد بچراک و بارتز تصمیم نگرفتن به خودی خود نوعی تصمیم است که منجر به جلوگیری یا لغو چالشی پنهان یا آشکار درباره ارزش‌ها و منافع

تجلی بارزی دارد. مدل پیشگیرانه برای دریافت شیوه برخورد با مشکلاتی که هزینه جمعی بالایی دارند ولی تاثیر مستقیم بر وضعیت‌های فردی نداشته یا در صحنه اجتماعی لزوما در معرض دید و توجه نیستند مناسب است.

مدل عمل خاموش کورپراتیستی، بیانگر عمل لابی‌هاست. در اینجا یک تقاضای اجتماعی قوی مربوط به یک طبقه یا گروه خاص وجود دارد که به وسیله سازمان قدرتمند و به رسمیت شناخته شده‌ای حمایت می‌شود و با روشی خاموش اما کارآمد در دستور کار تصمیم‌گیر قرار می‌گیرد.

وجود تمام مراحل شکل‌گیری مشکل (ادراک، تعریف، تجمع و نمایندگی) و ترکیبی خاص از مدل‌های دستور کار (بسیج، عرضه سیاسی و استفاده از رسانه‌ها) معرف یک سیستم سیاسی دموکراتیک با مشارکت فعال است. در مقابل حذف تجمع و نمایندگی از فرآیند شکل‌گیری مشکل و غلبه و بسط مدل‌های پیش‌دستی در عمل و عمل خاموش کورپراتیستی سیستمی الیگارشیک یا اقتداری با مشارکت منفعل را به تصویر می‌کشد.

کینگدان سه جریان مسئله‌ای، سیاستی و سیاسی و دو عنصر زمینه‌های اجتماعی و متغیرهای مداخله‌گر را بر ایجاد دستور کار موثر می‌داند.

جریان مسئله‌ای به توصیف یک مسئله مربوط می‌شود و شامل چیزهایی است که توجهات را به سوی مسئله معطوف می‌کند. جریان سیاستی به بحث‌های کاملاً فنی و عملیاتی می‌پردازد. بحث اصلی در این جریان این است که آیا داشته‌های فناوری در مورد یک مسئله خاص در مقایسه با امکانات مربوط به گزینه‌های دیگر قابل قبول‌اند یا خیر؟ جریان سیاستی اغلب به شکل پیشنهادی‌های مختلف مرتبط با یک مسئله از امکان‌سنجی، دانشی، فنی تا همسان‌سازی با ارزش‌ها ظاهر می‌شود. جریان سیاسی سوم از جو کلی سیاسی مرتبط با

پرسش‌شوندگان خواسته شد تا در هر یک از مراحل پنج‌گانه سیاست‌گذاری زیست‌محیطی ۵ مورد از مهمترین چالش‌ها را بگویند. این افراد به شیوه نمونه‌گیری گلوله برفی از مدیران ارشد و میانی سابق و کنونی حوزه محیط زیست کشور در قوای سه‌گانه و نیز اساتید مبرز دانشگاه و دانشجویان صاحب نظر دوره دکتری سیاست‌گذاری عمومی و گرایش‌های مختلف محیط زیست و مدیریت انتخاب شدند.

در فاز بعد از آنجا که هدف محدود کردن موضوعات برای افزایش عمق مباحث بود؛ داده‌ها بر حسب فراوانی به‌صورت نزولی مرتب و گویه‌هایی که مورد وفاق حداقل ۵۰ درصد پرسش‌شوندگان بودند تفکیک شدند.

در فاز سوم داده‌های پرتکرار در قالب پرسش‌نامه بسته تنظیم شده و به منظور اطمینان از روایی با ۵ نفر از افراد متخصص مصاحبه و اصلاح شد. سپس راهنما مطالعه شد و طی آن پرسش‌نامه توسط ۱۵ نفر از جامعه آماری تکمیل و پس از آن برای سنجش ضریب قابلیت اعتماد بر اساس تکنیک هماهنگی درونی گویه‌ها از ضریب آلفای کرونباخ استفاده شد. برای پایا قلمداد کردن یک ابزار، حداقل ۰/۷ برای ضریب آلفای کرونباخ لازم است (Kalantary, 2003). ضریب قابل‌اعتماد گویه‌های پرسش‌نامه این مقاله ۰/۸۷ است که از نظر آماری بیانگر قابلیت اعتماد پرسش‌نامه در حد قابل قبول است.

در فاز چهارم پس از اطمینان از پایایی و روایی پرسش‌نامه، پرسش‌نامه نهایی در اختیار ۴۰۰ نفر از صاحب‌نظران قرار گرفت و از آنها خواسته شد تا گرایش خود را از میان حالت‌های پنج‌گانه مقیاس لیکرت انتخاب کنند. آنچه در ادامه خواهد آمد، گزارش توصیف فراوانی و درصد گویه‌های این مرحله است که بیانگر مهمترین چالش‌های سیاست‌گذاری محیط زیست در جمهوری اسلامی ایران است.

تصمیم‌گیرنده می‌شود. تصمیم‌نگرفتن ابزاری است که به کمک آن می‌توان تقاضاها برای تغییر در روش موجود تخصیص منافع و مزایا در اجتماع را در نطفه خاموش کرد، پوشیده نگه داشت یا آن را نابود کرد و بدین‌وسیله به عرصه تصمیم‌گیری راه نداد. در صورت نبود هیچ یک از اینها می‌توان آن را در مرحله اجرای تصمیمات در چرخه سیاست‌گذاری از میان برداشت (Parsons, 2006). علاوه بر این ورود تکنولوژی جدید، تغییر شرایط اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، سیاسی و ... ممکن است باعث خروج یک موضوع از دستور کار یا جایگزینی آن با موضوع دیگر شود.

مواد و روش‌ها

با توجه به ماهیت موضوع از میان رویکردهای پژوهشی، رویکرد تلفیقی و طرح تحقیقاتی اکتشافی برگزیده شد. در این صورت‌بندی طرح پژوهشی، داده‌ها ابتدا به‌صورت کیفی و سپس کمی گردآوری و تحلیل و در نهایت یک‌جا تفسیر می‌شود. کاربرد عمده این نوع طرح پژوهشی در بررسی عمیق و یا جدید موضوعاتی است که پژوهشگر درباره آنها فاقد چارچوب راهنما و ابزار سنجش است (Creswell, 2003).

در آغاز به شیوه نمونه‌گیری هدفمند ۸ نفر از خبرگان اجرایی از دو جریان سیاسی (۵ نفر)، فعال مدنی زیست‌محیطی (۱ نفر)، استاد دانشگاه (۲ نفر) که دارای اطلاعات خاص در موضوع پژوهش بودند؛ برگزیده و مصاحبه بدون ساختار با آنها انجام شد.

مصاحبه با این پرسش صورت گرفت که مهمترین چالش‌های سیاست‌گذاری محیط زیست در ایران کدامند؟ پس از پیاده‌سازی مصاحبه مشخص شد که نیاز به مصاحبه با تعداد بیشتری از خبرگان وجود دارد. با توجه به محدودیت و دشواری‌های زمانی و مالی، مصاحبه‌های بدون ساختار حضوری و در فاز دوم پرسش‌نامه‌های باز طراحی و با تعداد ۵۰ نفر از خبرگان مصاحبه شد. از

جدول ۱- توزیع فراوانی و درصد پاسخ‌گویان در مورد اهمیت گویه‌های «چالش‌های مرحله شناخت مسئله و قرار گرفتن در دستورکار»
 Table1. Frequency distribution and percentage of respondents on the importance of the "Challenges of the Problem Recognition and Agenda" phase.

گویه Items	کاملاً موافق Absolutely agree	موافق Agree	بی‌تفاوت So-so	مخالف Disagree	کاملاً مخالف Totally disagree	جمع Sum
اطلاعات و آمار دقیق از وضعیت موجود و روند آینده محیط زیست وجود ندارد.	64	216	72	48	-	400
There is no detailed information on the status quo and future environmental trends.	16	54	18	12	-	100
مکانیزم پایین به بالا برای طرح مسائل عمومی واقعی در سیاست‌گذاری‌های زیست‌محیطی وجود ندارد.	112	200	32	40	16	400
There are no bottom-to-top mechanisms for expression of the general issues of environmental policy	28	50	8	10	4	100
اولویت‌دهی به مسائل پیش روی کشور عمدتاً بر مبنای ملاحظات اقتصادی، سیاسی و امنیتی انجام می‌شود و به ملاحظات زیست‌محیطی کم توجهی می‌شود.	248	136	16	-	-	400
Prioritizing the problems of the country is mainly based on economic, political and security considerations and environmental considerations are relatively ignored.	62	34	4	-	-	100
مطالبات جوامع محلی عمدتاً ناظر به رشد اقتصادی مقطعی و از منافع توسعه پایدار غافل‌اند.	160	144	48	48	-	400
The demands of local communities are largely based on cross sectional economic growth and are unaware of the benefits of sustainable development.	40	36	12	12	-	100
مشارکت شهروندان و گروه‌های ذینفع در تعیین اولویت‌بندی هر منطقه ضعیف است.	160	112	112	32	-	400
Participation of citizens and interest groups in determining and prioritizing the local needs of each region is weak.	40	28	28	4	-	100
به کانال‌های ارتباطی نظیر رسانه‌ها و مطبوعات و به‌خصوص مطبوعات تخصصی برای انتقال مسائل به لایه‌های بالاتر برای قرار گرفتن در دستورکار توجهی نمی‌شود.	88	128	96	56	32	400
There is not enough paid to communication channels such as the media and the press, and in particular the specialized press, to transfer issues to higher layers for inclusion in the agenda.	22	32	24	14	8	100
همکاری بین سازمان‌ها و ارگان‌های دولتی (سه قوه) متولی یا موثر بر حوزه محیط زیست ضعیف است	112	232	56	-	-	400
Coordination between responsible or influential organizations and governmental organizations (legislative, executive, and judicial) on the environmental field is weak	28	58	14	-	-	100

نتایج و بحث

قضای مورد توجه قرار گیرند. اگرچه مکان‌های اندکی - مانند قوه مقننه، قضائیه یا کمیسیون تنظیمی - وجود دارد که قادر به وضع رسمی تقویم‌های (دستورکارهای) سیاست‌گذاری‌اند اما منابع بی‌شماری هستند که موضوعات این تقویم‌ها، از آنها بیرون

منظور از شناخت مسئله و قرار گرفتن در دستورکار، فرآیندی است که به کمک آن، اندیشه‌ها و موضوعات از طریق مراجع مختلف سیاسی بالا می‌آیند تا از سوی یک نهاد سیاسی مانند نهاد قانون‌گذاری یا

زیست‌محیطی کم‌توجهی می‌شود» با میانگین رتبه ۵/۵۵ از اهمیت بیشتری نسبت به سایر گویه‌ها برخوردار است. این در حالی است که گویه «به کانال‌های ارتباطی نظیر رسانه‌ها و مطبوعات و به‌خصوص مطبوعات تخصصی برای انتقال مسائل به لایه‌های بالاتر جهت قرار گرفتن در دستور کار توجه کافی نمی‌شود» با میانگین رتبه ۲/۷۰ کمترین اهمیت را نسبت به سایر گویه‌ها دارد.

می‌آیند (Shafritz *et al.*, 2012). در ادامه اهمیت گویه‌ها بر اساس میانگین رتبه‌های هر گویه مشخص شده است و هرچه این میزان بیشتر باشد آن گویه از اهمیت بیشتری برخوردار است. با توجه به اطلاعات جدول گویه «اولویت‌دهی به مسائل پیش‌روی کشور عمدتاً بر مبنای ملاحظات اقتصادی، سیاسی و امنیتی انجام می‌شود و به ملاحظات

جدول ۲- رتبه‌بندی اهمیت گویه‌های «چالش‌های مرحله شناخت مسئله و قرار گرفتن در دستور کار»

Table 2. Ranking the importance of the "Challenges of Agenda setting".

میانگین رتبه Mean rank	حداکثر نمره Maximum score	حداقل نمره Minimum score	تعداد نمونه Sample number	گویه‌ها Items
5/55	5	3	400	اولویت‌دهی به مسائل پیش‌روی کشور عمدتاً بر مبنای ملاحظات اقتصادی، سیاسی و امنیتی انجام می‌شود و به ملاحظات زیست‌محیطی کم‌توجهی می‌شود. Prioritizing the problems of the country is mainly based on economic, political and security considerations and environmental considerations are relatively ignored.
4/34	5	1	400	مشارکت شهروندان و گروه‌های ذی‌نفع در تعیین اولویت‌بندی نیازهای محلی هر منطقه ضعیف است. Participation of citizens and interest groups in determining and prioritizing the local needs of each region is weak.
4/19	5	3	400	هماهنگی بین ارگان‌ها و سازمان‌های دولتی (تقنینی، اجرایی و قضایی) متولی و یا موثر بر حوزه محیط زیست ضعیف است. Coordination between responsible or influential organizations and governmental organizations (legislative, executive, and judicial) on the environmental field is weak.
4/04	5	2	400	مطالبات جوامع محلی عمدتاً ناظر به رشد اقتصادی مقطعی است و از منافع توسعه پایدار غافل‌اند. The demands of local communities are largely based on cross-sectional economic growth and are unaware of the benefits of sustainable development.
3/95	5	1	400	مکانیزم‌های پایین به بالا برای طرح مسائل عمومی واقعی در سیاست‌گذاری‌های زیست‌محیطی وجود ندارد. There are no bottom-to-top mechanisms for expression of the general issues of environmental policy.
3/23	5	1	400	اطلاعات و آمار دقیق از وضعیت موجود و روند آتی محیط زیست وجود ندارد. There is no detailed information on the status quo and future environmental trends.
2/70	5	1	400	به کانال‌های ارتباطی نظیر رسانه‌ها و مطبوعات و به‌خصوص مطبوعات تخصصی برای انتقال مسائل به لایه‌های بالاتر جهت قرار گرفتن در دستور کار توجه کافی نمی‌شود. There is not enough paid to communication channels such as the media and the press, and in particular the specialized press, to transfer issues to higher layers for inclusion in the agenda.

نتایج و بحث

با وجود قدمت اقدامات تقنینی در حوزه محیط زیست در ایران، وضعیت محیط زیست کشور به گواهی «شاخص عملکرد زیست‌محیطی» با هدف «محیط زیست مطلوب» در سند چشم‌انداز ۱۴۰۴ فاصله قابل توجهی دارد. در جست‌وجوی چرایی این وضعیت نگارندگان مقاله از منظر سیاست‌گذاری عمومی و با استفاده از ابزار مصاحبه عمیق و پرسش‌نامه به احصاء مهمترین چالش‌های سیاست‌گذاری محیط زیست در قالب مدل چرخه‌ای پرداخته‌اند.

اصلی‌ترین چالش مرحله شناخت مشکل و قرار گرفتن در دستور کار اولویت ملاحظات اقتصادی، سیاسی و امنیتی نسبت به زیست‌محیطی است. برای فهم این چالش و تاثیرات آن مایلیم که از دو چارچوب مفهومی در سیاست‌گذاری عمومی استفاده کنیم.

نخست تفسیر دکترینی از سیاست‌گذاری عمومی است که توسط (Shafritz et al., 2012). ارائه شده است و به توضیح ارتباط میان فلسفه، دکترین و سیاست می‌پردازد. فلسفه شیوه اندیشیدن است و برای تبدیل شدن به عمل به یک دکترین (آموزه) نیاز دارد. این دکترین، امتداد یک فلسفه گسترده است و فلسفه ابهام‌آلود و نظری را عملیاتی می‌کند و از درون آن سیاست‌ها و سپس برنامه‌های خاص بر می‌آید. بنابراین هر برنامه و سیاست عمومی عبارت است از زیرمجموعه‌ای از یک دکترین حاکم و دکترین نیز ضرورتاً برآمده از یک فلسفه است.

دومین چارچوب مفهومی مرجعیت (Référentiel) است (Muller (1999). مرجعیت‌ها، نظام‌های تصویری از واقعیت هستند که به واسطه آن می‌توان جهان پیرامون را شناخت و آن را موضوع تفسیر یا تغییر قرار داد. در واقع مرجعیت‌ها بنیان‌های شناختی اقدامند. وجود مرجعیت‌ها در ابعاد کلان و بخشی و هماهنگی آنها نشان از نظام‌های زندگی انسانی کارآمد دارد و نبود یا تعارض میان

مرجعیت‌ها در یک جامعه انسانی کار را برای سیاست و سیاست‌گذاری چالش برانگیز می‌کند.

فصل مشترک این دو چارچوب مفهومی آن است که هر سیاست و برنامه خاص برآمده از یک فلسفه و دکترین و به عبارت دیگر مرجعیت خاص است. نتایج منطقی برآمده از این گزاره آن است که اولاً برای فهم یک سیاست عمومی و اقدام و یا عدم اقدام دولت نیاز به آگاهی از پیش زمینه آن در سطح فلسفه و دکترین و مرجعیت است. دوم آنکه برای تغییر یک سیاست و برنامه‌ها و اقدامات منبعث از آن باید برای تغییر در فلسفه، دکترین و مرجعیت اقدام کرد. به عبارت دیگر بدون تغییر فلسفه و مرجعیت تغییر در سطح سیاست یا رخ نمی‌دهد یا بنایی بر آب است. سوم اینکه برای کارآمدی یک سیاست نیاز به درگرفتن گفت‌وگوی عمومی و توافق درباره مرجعیت و فلسفه و دکترین میان همه ذی‌نفعان بخش است. وگرنه شاهد سیاست‌ها و اقدامات جزر و مدی یا متناقض دستگاه‌ها خواهیم بود. دستگاه‌هایی که هر یک بنیان شناختی متفاوتی از واقعیت دارند و بنابراین سیاست و اقدام متفاوت و گاه در تضاد با دیگری بر می‌گزینند. این مسئله را در تلفیق با پدیده «کوتاه‌مدتی سیاستی» بغرنج‌تر خواهیم یافت. به این دلیل که در بازه‌های زمانی کوتاه‌مدت مدیریت‌ها- که حداکثر به عمر یک دولت (۴ یا ۸ سال) می‌کشد- شاهد تغییر مرجعیت‌های اقدام عمومی هستیم. و این مسئله تغییرات حاد سیاستی را به دنبال دارد. چهارم اینکه علاوه بر لزوم هماهنگی در مرجعیت بخش، نیازمند به هماهنگی در مرجعیت‌ها در سطح کلان هستیم (Esmailifard et al., 2017).

از مباحث نظری گفته‌شده در فهم وضعیت کنونی محیط زیست کشور می‌توان بهره برد. نخست آنکه به نظر می‌رسد مرجعیت توسعه ایران در سطح کلان بر مبنای پایداری شکل نگرفته است. به همین دلیل درحالی‌که بخش‌های اقتصادی کشور مرجعیتی رشدگرا و اقتصادمحور دارند؛ بخش‌های دیگری همچون سازمان

حفاظت محیط زیست بر توسعه پایدار تاکید دارند و این مرجعیت‌های دوگانه همچون دو خط موازی یکدیگر را قطع نمی‌کنند. علاوه بر این مرجعیت نهادهای مختلف مرتبط با محیط زیست نیز با یکدیگر همخوانی ندارند. چالش بعدی ناظر به کمبود مشارکت شهروندان و جوامع محلی در اولویت‌بندی نیازهای محلی است. به‌ویژه در خصوص گروه‌هایی با مطالبات زیست‌محیطی به علت فقر سامان‌دهی، منابع و ارتباط با تصمیم‌گیران سطح پائینی از تاثیرگذاری بر شناخت مشکل و قرار گرفتن در دستور کار (Gusfield, 1981) مشاهده می‌شود. نکته قابل‌تأمل آن است که مسائل اجتماعی پس از ادراک و تجمع نیاز به نمایندگی توسط کارآفرینان سیاسی دارد. این کارآفرینان به دو دسته نخبگان و گردانندگان حرکت‌های اجتماعی تقسیم می‌شوند. به میزان کمبود سرمایه نخبگی در جامعه، شاهد جنجال، ایجاد تجمع و رادیکالیسم در روند شناخت مشکل و قرار گرفتن در دستور کار هستیم (Shafritz et al., 2012)، وضعیتی که در مورد مسائل محیط زیست ایران مشاهده می‌شود.

علاوه بر این دو چالش، نوعی ناهماهنگی میان ارگان‌ها و سازمان‌های دولتی متولی و موثر بر حوزه محیط زیست وجود دارد. بخشی از این ناهماهنگی ناشی از نگاه حاکمیتی و حفاظتی سازمان حفاظت محیط زیست و نگاه بهره‌بردار وزارت جهاد کشاورزی است (مصاحبه‌شونده شماره ۲) که سبب می‌شود موضوعات متفاوت و گاه متضادی به‌عنوان مسئله در رقابت برای ورود به دستور کار قرار گرفته و توان اصلی دستگاه‌های متولی را به خنثی کردن اقدامات دستگاه‌های دیگر در بخش محیط زیست اختصاص دهد (مصاحبه‌شونده شماره ۳). نمونه بارز این اختلاف درون‌بخشی را می‌توان در قالب طرح «اصلاح قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغی» و اختلافات پردامنه سال‌های ۱۳۹۴ و ۱۳۹۵ میان سازمان محیط زیست و فراکسیون محیط زیست به‌عنوان مخالف و کمیسیون آب کشاورزی مجلس و وزارت جهاد کشاورزی

به‌عنوان موافق مشاهده کرد.

چالش دیگر ناظر به رشد محور بودن مطالبات جوامع محلی، بی‌توجه به الزامات پایداری زیست‌محیطی است. اگر مسئله عمومی را نیاز، کمبود یا یک محدودیت و نارضایتی قابل‌تشخیص در جامعه بدانیم (Alvani, 2001)؛ موضوعات زیست‌محیطی به جز مواردی که وارد فاز بحرانی شده و بر سایر جنبه‌های زندگی همچون معیشت، سلامت و امنیت تاثیر نگذاشته‌اند به عنوان مسئله عمومی از سوی جوامع محلی مطرح نشده‌اند. در واقع از آنجا که به تعبیر بوارید و لوفر مسئله عمومی مبتنی بر برداشت و تلقی فرد از عوامل آسیب‌رسان به مصالح عمومی است شاهد آن هستیم که جوامع محلی عمدتاً مطالبات خود درباره رشد اقتصادی را به‌عنوان مسئله درک می‌کنند و می‌کوشند که وارد دستور کار کنند و همین مسائل هستند که ملاک مشروعیت و مقبولیت سیاسی تصمیم‌گیر قرار می‌گیرند.

بررسی وعده‌های کاندیداهای مجلس شورای اسلامی و شورای اسلامی شهر و روستا نشان می‌دهد که نه تنها وعده‌های زیست‌محیطی در صدر وعده‌ها قرار ندارند؛ بلکه در اغلب موارد وعده‌های تخریب‌کننده محیط زیست همچون احداث جاده در اراضی منابع طبیعی (نمونه جنگل ابر)، انتقال آب درون و میان حوضه‌ای (انتقال آب خزر به سمنان و عمان به یزد و نیز انتقال آب کارون)، احداث سد و آب‌بند (نمونه کانی بل) برای کسب آرای جوامع محلی مورد نظر است (مصاحبه‌کننده شماره ۶).

بحث بعدی ناظر به کمبود مکانیزم‌های پایین به بالا برای طرح مسائل عمومی واقعی است. وجود تمام مراحل شکل‌گیری مشکل یعنی اداراک، تعریف، تجمع و نمایندگی و ترکیبی خاص از مدل‌های دستور کارگذاری (بسیج، عرضه سیاسی و استفاده از رسانه‌ها) معرف یک سیستم سیاسی دموکراتیک با مشارکت فعال است و در مقابل حذف تجمع و نمایندگی از فرآیند شکل‌گیری

روزنامه‌ها در دستور کار گذاری است. البته به نظر می‌رسد (مصاحبه شونده شماره ۵) با رشد رسانه‌های اجتماعی مجازی این نقش پررنگ‌تر شده است.

نتیجه‌گیری

نیل به افق محیط زیست مطلوب در سند چشم‌انداز بیست ساله جمهوری اسلامی ایران و ارتقای رتبه عملکرد زیست‌محیطی نیازمند انجام اصلاحاتی است که این اصلاحات در مرحله دستور کار گذاری محیط زیست عبارتند از: تدوین نظام داده‌کاوی و داده‌پردازی محیط زیست، تقویت مکانیزم‌های تدوین دستور کار بر اساس مدل پایین به بالا، غلبه رویکرد مبتنی بر توسعه پایدار در تصاویر شناختی (مرجعیت) سیاست‌مداران به گونه‌ای که پتانسیل امنیتی‌شدن مسائل زیست‌محیطی را نیز مد نظر قرار دهند و بنابراین محیط زیست را قربانی ملاحظات کوتاه‌مدت سیاسی و امنیتی نکنند، گسترش آگاهی‌های زیست‌محیطی جوامع محلی، تقویت گفت‌وگوهای محلی با حضور همه ذی‌نفعان، تقویت رسانه‌ها به عنوان رکن چهارم دموکراسی و اصلاح فرآیندها و تقویت همکاری‌های میان‌سازمانی.

سیاسگزاری

به ثمر رسیدن این پژوهش مدیون مساعدت همدلانه مدیران و کارشناسان محترم مرکز برنامه‌ریزی، بودجه و تحول اداری سازمان حفاظت محیط زیست است. بر خود فرض می‌دانیم که از حمایت آنان به ویژه از راهنمایی‌های موثر امیرارسلان مهاجر طهرانی و حسن کاوه فیروز قدردانی کنیم.

مشکل و غلبه و مدل‌های پیش‌دستی در عمل و عمل خاموش کورپراتیستی (Vahid, 2004)، سیستمی الیگارشیا اقتداری با مشارکت منفعل را نشان می‌دهد. چالش بعدی مربوط به فقدان اطلاعات و آمار دقیق از وضعیت موجود و روند آتی محیط زیست است که به‌طور مشترک در کلیه مراحل سیاست‌گذاری عمومی رخ می‌نماید. تجربه شخصی نگارنده که مورد تایید خبرگان مصاحبه‌شونده (شماره ۱-۲-۴-۵-۸) نیز قرار گرفت؛ حاکی از بنای بخش‌هایی از برنامه‌ریزی‌های کلان بر اساس آمار غلط و غیر روزآمد است که اجماعی درباره صحت آن میان دستگاه‌های متولی وجود ندارد. به‌طور مثال درباره آمار مربوط به سهم بخش‌های مختلف در مصارف آب کشور اختلاف نظر جدی میان وزارت جهاد کشاورزی از سویی و وزارت نیرو و سازمان حفاظت محیط زیست از دیگر سو وجود دارد که سبب تشتت آرا و اقدام در این حوزه شده است (Esmailifard et al., 2017). این موضوع به‌عنوان مثال در بخش آب نشان از ضرورت فعال‌سازی نظام داده‌کاوی و ابرهای اطلاعاتی ذیل عناوین زیر را دارد (Akbari, 2016):

- برداشت و ثبت اطلاعات آبی و آبیاری (ابر اطلاعات آبیاری)
 - برداشت و ثبت اطلاعات زمین‌های کشاورزی (ابر اطلاعات زمین‌های زراعی)
 - برداشت و ثبت اطلاعات جغرافیایی و خاک (ابر اطلاعات خاک)
 - برداشت و ثبت اطلاعات هواشناسی (ابر اطلاعات زمانی/مکانی هواشناسی)
- رسانه‌ها می‌توانند نقش زیادی در تبدیل یک موضوع ناشناخته به دغدغه افکار عمومی ایفا کنند و از این طریق یک نهاد عمومی را مجبور به اقدام کنند (Shafritz et al., 2012). از جمله چالش‌های موجود در مرحله اول چرخه سیاست‌گذاری محیط زیست، نقش ضعیف رسانه‌های جمعی همچون تلویزیون، رادیو و

منابع

- Akbari, H., 2016. Use the water data mining data model in water productivity. Available online at: <http://ippra.com>.(assessed: March 15, 2016).
- Alvani, M. and Sharifzadeh, F., 2006. Public policy making process. Allameh Tabataba'i University publication ,Tehran.p.40.
- Alvani, M., 2001. Public Policy – Making. Samt publication, Tehran, Iran.
- Ashtarian, K., 2008. Public policy. Mizan publication, Tehran, Iran.
- Cobb, R. and Elder, D., 1971. The Politics of Agenda-Building: An Alternative Perspective for Modern Democratic Theory. The Journal of Politics.90, 892–915.
- Country rankings on the EPI, 2016. Available online at: <http://epi.yale.edu/country-rankings>.(assessed: March 8, 2016).
- Creswell, John W., 2003. Research design: Qualitative, quantitative and mixed methods approaches. Thousand Oaks:SAGE Publication.p.97.
- Downs, A.,1972. Up and Down with Ecology-the Issue-Attention Cycle. Public Interest.pp. 28&38-50.
- EPI, 2016. The methods used for the 2016 Environmental Performance Index. Available online at: <http://epi.yale.edu/chapter/methods>. (assessed: March 8, 2016).
- Esmailifard, M. and Kavehfiroz,H. 2017.Pathology of the Water Policies in IR Iran .The Socio –Cultural Strategy Jurnal. 21.169-197.
- Footprint network, 2016. Results from the National Footprint Accounts 2016 Edition. Available online at: www.footprintnetwork.org.(assessed: March 8, 2016).
- Ghavipankeh, F and Zarei ,B., 2004. Environmental policy. Paperpresented at Environmental protection development strategies Conference, Tehran.
- Gusfield,J.,1981, The culture of public problem. University of chicago press, Chicago.p.8.
- Jones,C.,1970. Introduction to the Study of Public Policy. Thomson Wadsworth publication, Belmont .p.8-9&20.
- Kalantary, KH.,2003. Processing and analyzing data in social research – economic. sharif ,Tehran.pp.75-77.
- Malekmohammadi., H., 2015, Basics and Principles of Public Policy Making, Samt publication,Tehran.p.44-45.
- Mohammadi, M., Hjinajaf, A. and Daghaghele, A., 2013. Environmental Sustainability Index(ESI) and the Environmental Performance Index (EPI) and comparative indicators rank the country using numerical taxonomy. In: First National Conference on Geography, environmental hazards and sustainable development, Ahvaz, Iran.
- Muller,P., 1999. Les politiques publiques, Dadgostar-Mizan publication .Tehran. pp.51-53&161&51-58.
- Nelson,B.,1984. Making an Issue of Child Abuse, Political Agenda Setting for Social Problems. University of chicago press, Chicago.pp.22-23.
- Parsons, D. W.,۲۰۰۶. Public policy: an introduction to the theory and practice of policy analysis.

Publications Institute for Strategic Studies ,
Tehran.p.202&206.

Secretariat of the Expediency Council (Commission
on Prospects and Elite Affairs),2014.Indicators of
Monitoring and Evaluation of the 1404 Perspective
Document of the Islamic Republic of Iran.
Organization of vocational training of the country
publication, Tehran.p.17.

Shafritz, J.and ,Borick, CH ., 2012. Introduction
Public Policy. I.S.U Press , Thehran.pp.131-
135&283-290.

Vahid, M., 2004. Public Policy. Tehran, Mizan
publication .pp.23-24&73-83&91-98.





Environmental Sciences Vol.15 / No.3 / Autumn 2017

1-18

Challenges in setting the environmental agenda in Iran

Maryam Esmaeili Fard ¹, Human Liaghati* ², Ahmad Saie¹ and Hamidreza Malek Mohammadi³

¹ Department of Law and Political Science, Science and Research branch, Islamic Azad University, Tehran, Iran

² Department of Resource Economic and Environment, Research Institute of Environmental Sciences, Shahidbeheshti University, Tehran, Iran

³ Department of Law and Political Science, Tehran University, Tehran, Iran

Received: 2016.05.13

Accepted: 2017.07.05

Esmaeili Fard, M., Liaghati, H., Saie, A. and Malek Mohammadi, H.R., 2017. Challenges in setting the environmental agenda in Iran. *Environmental Sciences*. 15(3): 1-18.

Introduction: Despite the history of development of legislative measures in the field of the environment of Iran, the environmental situation of the country based on the Environmental Performance Index, Global Footprint Network and World Bank criteria is significantly different from the goal of a Desirable Environment set out in the Iran's 20-year vision document.⁴ In seeking the reason, this paper perspective seeks to prioritize and explain the challenges of environmental policy making in the Islamic Republic of Iran from a public policy in the first phase of the Jones staged model. In a staged model, the performance of Government and decision makers are ideally divided into five stages: the process of recognizing the problem; its inclusion on the governmental agenda (agenda setting); the stage of proposing a solution (formulation); the decision-making stage; and the implementation and evaluation stage (Vahid, 2004).

Materials and methods: The focus of this paper is on the pathology of the recognition and inclusion of the problem in the Government's agenda. What is meant by this is a process by which ideas and issues are raised through various political institutions in order to be taken into consideration by a political entity such as the legislative or judicial body. Although there are few places - such as the legislature, the judiciary or the regulatory Commission - that are able formally to formulate policy timetables (agendas), there are countless sources from which the subjects of these timetables are derived (Shafritz and Borick, 2012). Considering the nature and limitations of the literature in our country, the mixed method and exploratory sequential designs were selected from among existing research methodologies. In this formulation of the research project, first the collection and analysis of data is undertaken qualitatively and then quantitatively and, ultimately, interpreted simultaneously. The main use of this type of research project is to investigate an issue deeply or for the first time for which the researcher does not have a guideline framework or a measurement tool (Creswell, 2003).

* Corresponding Author. *E-mail Address:* h-liaghati@sbu.ac.ir

Results and discussion: Findings of the research showed that the main challenges of environmental policy-making in identifying the problem and placing it in the agenda, leading to the decline of quantitative and qualitative indices of the country's vital resources are: prioritizing the country's issues on the basis of economic, political and security considerations (rather than environmental ones); poor citizen and interest group participation in identifying and prioritizing local needs; weak coordination by the intergovernmental organizations and government agencies responsible for and influential in environmental issues; the neglect of local communities of the benefits of sustainable development and a focus on growth-oriented and short-term demands; lack of bottom-to-top mechanisms to express the real public concerns to be included in the environmental policy timetable; the lack of information and accurate statistics on the status quo and future environmental trends; and the lack of attention paid to communication channels, such as the media and the press, to transfer issues to higher levels for inclusion in the agenda.

Conclusion: Improving Iran's environmental indicators based on the Environmental Performance Index, Global Footprint Network and World Bank criteria with the goal of achieving a desirable environment in the 2020 vision document requires solving the challenges associated with setting the agenda.

Keywords: Environmental policy, Environmental governance, Environmental planning, Public policy.

